



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.05.1998  
COM(1998) 333 def.

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE EUROPESE  
RAAD**

**Een partnerschap met het oog op integratie - Een strategie voor de  
integratie van het milieu in het beleid van de Europese Unie**



**EEN PARTNERSCHAP MET HET OOG OP**  
**INTEGRATIE**

**Een strategie voor de integratie van het milieu in het beleid van  
de EU**

**Cardiff – juni 1998**

**Inhoud**

|  | <u>blz.</u> |
|--|-------------|
| Samenvatting en aanbevelingen  | 4           |
| De uitdaging om het milieu in ander beleid te integreren   | 6           |
| De ontwikkeling van procedures om ervoor te zorgen dat het milieu in ander beleid wordt geïntegreerd | 8           |
| Richtlijnen voor een partnerschap om het milieu in ander beleid te integreren                        | 8           |
| De integratie van het milieu in afzonderlijke beleidsterreinen                                       | 9           |
| • Agenda 2000  | 10          |
| • Klimaatverandering   | 11          |
| Conclusie  | 12          |

## Samenvatting en aanbevelingen

Met deze mededeling reageert de Commissie op het verzoek van de Europese Raad van Luxemburg om een strategie voor te stellen voor de uitvoering van de verplichtingen krachtens artikel 6 van het geconsolideerde EG-Verdrag. In dit artikel is bepaald dat milieubescherming moet worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling, hetgeen krachtens artikel 2 van het Verdrag een doelstelling van de Gemeenschap is.

Het creëren van een gezond milieu voor de burgers van vandaag en het zorgen voor duurzame ontwikkeling voor onze kinderen behoren terecht tot de uitdrukkelijke doelstellingen van de Gemeenschap. Tevens heeft de Gemeenschap tot taak een bijdrage te leveren aan en zelfs het voortouw te nemen bij het oplossen van wereldwijde milieukwesties. De vooruitgang die wij boeken met klassieke milieuwetgeving zal als zodanig ontoereikend zijn. Veel van onze milieuproblemen zijn terug te voeren op huidige praktijken in sectoren als landbouw, vervoer, energie en industrie, zodat op deze gebieden naar oplossingen moet worden gezocht. Tevens moet aandacht worden geschonken aan onze niet-duurzame consumptiepatronen. Deze visie ligt ten grondslag aan artikel 6 van het Verdrag - integratie van het milieu als een positief instrument om vooruitgang te bereiken. Nieuwe technologie en managementpraktijk kunnen een antwoord opleveren voor een aantal van deze problemen. Ons beleid moet de ontwikkeling en toepassing ervan bevorderen.

Om deze visie te verwezenlijken en geloofwaardig te reageren op de wettelijke verplichting uit hoofde van het Verdrag moet de Gemeenschap zich van de nodige instrumenten voorzien.

De naleving van de eis om het milieu te integreren is in principe, evenals het subsidiariteitsbeginsel, onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Europese Hof van Justitie. Dit document is evenwel bedoeld om enkele praktische aanwijzingen te geven voor de toepassing van het integratiebeginsel in de dagelijkse werkzaamheden van de instellingen van de Gemeenschap. De belangrijkste krachtlijn van een dergelijke strategie is in zekere zin een breuk met onze traditionele besluitvorming per sector. Een dergelijke intersectorale aanpak kan alleen worden gerealiseerd als de staatshoofden en regeringsleiders hun verantwoordelijkheid op zich nemen.

### **De Europese Raad wordt daarom verzocht:**

- **zich er krachtig toe te verbinden ervoor te zorgen dat artikel 6 van het Verdrag snel in de praktijk wordt gebracht;**
- **te erkennen dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en dienovereenkomstig een partnerschap tussen de Raad, het Parlement en de Commissie te bevorderen voor de integratie van het milieu in ander beleid van de Gemeenschap, volgens de hieronder beschreven richtlijnen;**
- **het belang van de milieudimensie te erkennen bij de besluiten die spoedig moeten worden genomen in het kader van Agenda 2000 en de strategie van de Gemeenschap voor de uitvoering van het Protocol van Kyoto en bijgevolg de Raad te verzoeken deze te gebruiken als testcases voor de toepassing van de voorgestelde richtlijnen. Bovendien zich ertoe te verbinden de integratie van de milieudimensie in de Agenda 2000-voorstellen te evalueren op zijn bijeenkomst in december 1998 en de vooruitgang in het kader van de follow-up van Kyoto te evalueren op een van zijn bijeenkomsten in 1999;**
- **overleg op gang te brengen tussen de Raad, het Parlement en de Commissie over de ontwikkeling van mechanismen om te zorgen voor de follow-up van dit initiatief, die onder meer moeten voorzien in een gezamenlijke evaluatie van de vooruitgang.**

## De uitdaging om het milieu in ander beleid te integreren

De traditionele aanpak van de milieuwetgeving heeft bijgedragen tot de vooruitgang, maar meer en meer wordt ingezien dat deze aanpak niet de antwoorden oplevert voor al onze problemen. Het laatste rapport van het Europees Milieuagentschap laat zien hoe de Europese Gemeenschap zich met succes heeft ingezet voor het milieu. Het rapport maakt echter ook duidelijk dat er nog meer moet worden gedaan om de kwaliteit van het milieu te verbeteren en vooral wordt gewezen op de noodzaak om onrustbarende tendensen op veel gebieden, vaak in verband met niet-duurzame economische activiteiten, een halt toe te roepen.

De bezorgdheid voor het milieu, zowel op plaatselijk als op wereldwijd niveau, is slechts een van de vele grote uitdagingen waarvoor de Gemeenschap zich geplaatst ziet. Naast de bezorgdheid over de aanhoudend hoge werkloosheid, de sociale uitsluiting en de noodzaak de Gemeenschap voor te bereiden op de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa, heeft deze bezorgdheid voor het milieu de aanzet gegeven tot de versterking van de sociale, de economische en de milieubepalingen met het Verdrag van Amsterdam. De Gemeenschap moet blijk geven van haar vaste voornemen gehoor te geven aan de bezorgdheid van haar burgers door dringend werk te maken van deze doelstellingen.

De noodzaak om het milieu in ander beleid op alle niveaus te integreren wordt al geruime tijd ingezien. De doelstelling is in eerste instantie in de Europese Akte geïntroduceerd en heeft prioriteit gekregen in het Vijfde Milieuactieprogramma. Hoewel er vooruitgang is geboekt, moet er nog veel worden gedaan. Het Verdrag van Amsterdam heeft dit proces een nieuwe stimulans gegeven door het belang van het integratiebeginsel in het Verdrag te benadrukken.

De werkelijke uitdaging waarvoor de Gemeenschap zich geplaatst ziet, is het vinden van een manier om actie te ondernemen die aan al haar doelstellingen op geïntegreerde wijze voldoet. Dit is de uitdaging van duurzame ontwikkeling, een concept dat te vaak alleen met het milieu in verband wordt gebracht, maar dat aspecten van de sociale en economische ontwikkeling combineert met de bescherming van het milieu. Het huidige patroon van de economische ontwikkeling leidt te vaak tot conflicten tussen ontwikkeling en milieu; deze situatie is onhoudbaar. Het is niet waarschijnlijk dat beleid dat leidt tot aantasting van het milieu en uitputting van natuurlijke hulpbronnen een gezonde basis is voor duurzame economische ontwikkeling.

De ontwikkeling van nieuwe technologieën en praktijken laat zien we beschikken over de knowhow om oplossingen voor een aantal van deze problemen te vinden. Oplossingen waarvan vaak blijkt dat zij niet alleen kosteneffectief zijn voor de betrokken sectoren, maar ook algemene voordelen opleveren voor de economie door het creëren van toegevoegde waarde en werkgelegenheid, waardoor een tweevoudig dividend ontstaat. Om de gewenste resultaten te bereiken zijn echter in veel sectoren van de samenleving ingrijpendere veranderingen in het gedragspatroon en het beleid vereist.

Om de doelstellingen van het Verdrag te implementeren moeten wij dan ook een aanpak van de beleidsvorming van de Gemeenschap invoeren die gebaseerd is op de erkenning van het feit dat alle beleid moet bijdragen tot een duurzame ontwikkeling.

## **De ontwikkeling van procedures om ervoor te zorgen dat het milieu in ander beleid wordt geïntegreerd**

Om deze benadering in de praktijk te brengen is krachtige steun van alle instellingen van de Gemeenschap vereist. Zoals onlangs benadrukt door het Europees Raadgevend Forum inzake het milieu en duurzame ontwikkeling moeten integratie en gedeelde verantwoordelijkheid ook volledig tot uiting komen in de wijze waarop de Europese Commissie en andere instellingen van de Europese Unie hun werk organiseren. Wat de Commissie betreft, geldt dit voor de wijze waarop zij haar voorstellen formuleert en wat de Raad en het Parlement betreft, het besluitvormingsproces.

In het verleden hebben pogingen om horizontale beginselen vast te leggen maar al te vaak geleid tot bureaucratische, automatische eisen die geen resultaat opleverden. Wij mogen niet opnieuw in deze fout vervallen bij de integratie van het milieu. De aan te nemen procedures moeten dan ook bij alle betrokkenen als logisch, praktisch en zinvol overkomen. Dit is het uitgangspunt voor de in dit document voorgestelde benadering.

Om onze resultaten te kunnen meten en waar nodig het beleid bij te stellen, hebben wij een systeem nodig van regelmatige monitoring en herziening. Hiervoor moeten indicatoren worden vastgesteld die het mogelijk maken de vooruitgang te volgen. In bepaalde gevallen kunnen kwantificeerbare doelstellingen nuttig zijn. In de loop van de tijd kan blijken dat benchmarking een nuttig instrument is om tot de beste praktijk te komen.

De volgende richtlijnen worden voorgesteld als basis voor een partnerschap met het oog op de integratie:

### **Richtlijnen voor een partnerschap om het milieu in ander beleid te integreren**

- **De Commissie dient ervoor te zorgen dat de bezorgdheid voor het milieu wordt geïntegreerd in alle belangrijke beleidsinitiatieven. Alle belangrijke voorstellen waarvan belangrijke milieueffecten te verwachten zijn, dienen vergezeld te gaan van een gedetailleerde beoordeling van de milieueffecten en een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de resultaten van die beoordeling. De Commissie moet haar methode voor dergelijke beoordelingen verbeteren.**
- **De Commissie dient het bestaande beleid te evalueren en naar aanleiding daarvan strategieën uit te stippelen voor maatregelen in belangrijke sectoren. Hiertoe behoren het vaststellen van beleids- en prestatie-indicatoren en in voorkomend geval indicatieve streefwaarden als basis voor monitoring.**



- **De Raad dient een verslag op te stellen voor de Europese Raad van Wenen over de aanwezige ervaring en beste praktijken in de lidstaten in verband met het integreren van milieueisen in ander beleid als basis voor het ontwikkelen van betere communautaire procedures.**
- **De Raad dient op belangrijke beleidsterreinen een reeks prioritaire maatregelen aan te geven in verband met het rekening houden met milieueisen en te voorzien in effectieve mechanismen om de uitvoering ervan te volgen.**
- **De Raad dient toe te zeggen dat hij ervoor zal zorgen dat in zijn besluiten over nieuwe voorstellen expliciet rekening wordt gehouden met de milieueisen. Bovendien dient de Raad zich ertoe te verbinden zijn huidige organisatorische regelingen te herzien om een effectieve uitvoering van deze integratiestrategie te waarborgen.**
- **De Europese Raad dient op gezette tijden de integratie van het milieu in belangrijk sectorbeleid te evalueren.**
- **Het Parlement dient zijn huidige organisatorische regelingen te herzien om te waarborgen dat bij zijn besluitvorming rekening wordt gehouden met de noodzaak het milieu in ander beleid te integreren.**
- **Het Parlement dient prioriteiten te stellen voor de integratie van het milieu in belangrijke beleidsterreinen.**
- **De Raad, het Parlement en de Commissie dienen gezamenlijk te overleggen over het ontwikkelen van mechanismen voor de uitvoering van deze richtlijnen en het volgen van deze uitvoering.**

### **De integratie van het milieu in afzonderlijke beleidsterreinen**

De volledige integratie van het milieu in andere beleidsterreinen is een zaak van lange adem die stapsgewijze moet worden aangepakt, voortbouwend op de opgedane ervaring. Uiteindelijk moeten de implicaties op alle beleidsterreinen onder de loep worden genomen. In eerste instantie is de Commissie evenwel van mening dat prioriteit moet worden gegeven aan twee belangrijke, dringende beleidspakketten - Agenda 2000 en de uitvoering van het Protocol van Kyoto, waarvoor op korte termijn besluiten moeten worden genomen:

1. Agenda 2000 is een aangelegenheid met hoge prioriteit, waarvoor concrete wetgevingsvoorstellen van de Commissie in behandeling zijn. Agenda 2000, waarin het kader voor de toekomstige uitbreiding wordt aangegeven, vertegenwoordigt een belangrijk deel van de begroting van de Gemeenschap.
2. De Europese Unie is in het Protocol van Kyoto verplichtingen aangegaan. Thans moet de naleving van die verplichtingen worden voorbereid. Dit impliceert

belangrijke beleidsveranderingen en de participatie van een groot aantal beleidsterreinen.

Hoewel de beide pakketten verschillend van aard zijn, zijn de hierboven beschreven richtlijnen flexibel en robuust genoeg om in beide gevallen toepasbaar te zijn. Deze pakketten kunnen dan ook dienst doen als testcase voor de toepassing van de voorgestelde richtlijnen.

## Agenda 2000

Het Agenda 2000-pakket behelst voorstellen voor de hervorming van het landbouw- en cohesiebeleid en voor een pakket steunmaatregelen voorafgaand aan de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa. De Commissie heeft er speciaal op toegezien dat in elk van deze voorstellen volledig rekening wordt gehouden met de milieueisen.

De belangrijkste milieuaspecten van deze voorstellen zijn hieronder vermeld:

### Cohesiebeleid

- Krachtens de voorgestelde nieuwe verordeningen inzake de Structuurfondsen gelden de bescherming en verbetering van het milieu als doelstellingen om ervoor te zorgen dat de fondsen in de toekomst een bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling.
- Er wordt meer steun verstrekt aan projecten die van bijzonder belang voor het milieu zijn. De aanwezigheid van een aangetast milieu wordt in overweging genomen als een van de criteria om vast te stellen welke stedelijke gebieden in aanmerking komen binnen de regio's van doelstelling 2.
- De Commissie zal onderzoeken of regionale ontwikkelingsplannen in overeenstemming zijn met de milieubeschermingseisen.
- Projecten van meer dan 50 miljoen ecu worden systematischer onderzocht, met name op hun milieueffecten.
- De lidstaten moeten een partnerschap opzetten waarbij milieu-instanties zijn betrokken teneinde de milieubeschermingseisen te integreren in programma's die steun ontvangen uit de Structuurfondsen.

### Landbouw

- De voorstellen voor de hervorming van het GLB impliceren dat meer wordt overgegaan van prijsondersteuning naar directe betalingen. Dit levert voordelen op voor het milieu en verbetert de economische efficiency. Minder verstoorde prijzen leiden tot een evenwichtiger gebruik van vervuilende grondstoffen en een minder intensief gebruik van kwetsbaar land.

- De lidstaten moeten erop toezien dat aan de milieu-eisen wordt voldaan en kunnen in voorkomend geval dergelijke voorwaarden verbinden aan directe betalingen. In de toekomst zullen de directe betalingen een veel groter aandeel krijgen in de landbouwbegroting van de EU.
- Als nieuw onderdeel van het GLB zal een programma voor plattelandsontwikkeling worden opgezet. Een belangrijk deel van de middelen wordt gereserveerd voor maatregelen die rechtstreeks aan het milieu ten goede komen. Andere projecten in het kader van dit programma moeten verenigbaar zijn met de milieudoelstellingen.

### **Uitbreiding**

- De kandidaat-landen zijn bezig met het opstellen van realistische nationale programma's waarin langetermijnstrategieën zijn opgenomen om geleidelijk het communautair acquis op milieugebied over te nemen en sommige landen zijn al met de uitvoering ervan begonnen.
- In de geïntensiveerde strategie ter voorbereiding van de toetreding wordt hoge prioriteit gegeven aan investeringen in milieuverbeteringen en de ontwikkeling van de administratieve structuren voor de implementatie en handhaving van de milieuwetgeving van de EU.
- Met extra financiële middelen, zoals PHARE, ISPA en de agrarische faciliteit worden kandidaat-landen geholpen meer middelen te mobiliseren voor de milieubescherming.

In het Agenda 2000-pakket heeft de Commissie getracht het juiste evenwicht te vinden tussen de behoeften van de betrokken sectoren en de verbetering van het milieu en het bereiken van duurzame ontwikkeling. Zij is van mening dat de hierboven genoemde bepalingen belangrijke onderdelen zijn van de voorstellen. De handhaving van het juiste evenwicht in het pakket, als dit eenmaal is aangenomen, is van essentieel belang voor de verdere integratie van het milieu in deze beleidsterreinen.

## **Klimaatverandering - onze verplichtingen in verband met Kyoto**

Het beste voorbeeld van de essentiële noodzaak van de integratie van de milieueisen in ander beleid wordt wel gevormd door de klimaatsverandering. Het in Kyoto overeengekomen protocol bij het wereldklimaatverdrag bevat een ambitieuze doelstelling voor de vermindering van de broeikasgassen in de periode 2008-2012. Bij de regeling van alle belangrijke beleidsterreinen moet een belangrijke plaats worden ingeruimd voor het nakomen van deze verplichting en het besef dat verdere verlagingen nodig zullen zijn.

Hiervoor moeten bijvoorbeeld het energiebeleid en het energieverbruik ingrijpend worden gewijzigd. Op vervoersgebied zijn de huidige tendensen in het weg- en luchtvervoer bijzonder zorgwekkend. Als deze niet veranderen, zal het voor de Gemeenschap moeilijk worden haar verplichtingen na te komen.

De Commissie werkt momenteel aan een mededeling waarin zij haar eerste ideeën uiteenzet over de vorm van de globale strategie van de Gemeenschap om deze verplichting na te komen. Deze moet vervolgens worden omgezet in initiatieven op alle belangrijke gebieden, bijvoorbeeld energie, vervoer, industrie en landbouw.

Voor het ontwikkelen van beleidselementen en maatregelen voor dergelijke strategieën en de besluitvorming daarover zijn een nauwe dialoog en samenwerking vereist tussen de milieuministers en de ministers voor verschillende andere beleidsterreinen. Het Britse voorzitterschap heeft de aanzet gegeven tot dit proces door gecombineerde milieu- en vervoersraden te organiseren. Verdere samenwerking in deze zin kan nuttig zijn als elke sectorraad de initiatieven uitwerkt die nodig zijn om onze internationale verplichtingen in verband met Kyoto na te komen.

## Conclusie

De integratie van milieuoverwegingen in ander beleid is niet langer een optie, maar een verplichting. De hierboven beschreven richtlijnen vormen een belangrijke stap om aan deze uitdaging te voldoen. Dit is evenwel geen eenmalige gebeurtenis en wij zullen de vooruitgang nauwlettend moeten volgen en bijstellen aan de hand van de opgedane ervaring.

Hoewel wij ons in eerste instantie hebben geconcentreerd op twee dringende aangelegenheden, Agenda 2000 en onze verplichtingen in verband met Kyoto, spreekt vanzelf dat het integratiebeginsel ook op andere beleidsterreinen van toepassing is. Zoals in de voorgestelde richtlijnen uiteengezet, is het dan ook van belang dat ook voor andere beleidsterreinen strategieën worden ontwikkeld. Onderwerpen waaraan al op korte termijn aandacht moet worden geschonken zijn bijvoorbeeld de interne markt en industrie, ontwikkeling en handelsbeleid, toerisme, visserij en belastingen. Op sommige van deze gebieden is al vooruitgang geboekt die een nuttige basis kan vormen voor de verdere ontwikkeling van beleid.

Om dit proces voort te zetten en het welslagen ervan te volgen, is krachtige steun van de Europese Raad vereist.



ISSN 0254-1513

COM(98) 333 def.

# DOCUMENTEN

NL

03 05 14

---

Catalogusnummer : CB-CO-98-366-NL-C

ISBN 92-78-36975-6

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg